



Ampliación hacia el Este, Constitución Europea y debate sobre el futuro de la Unión. La relevancia de la economía en la crisis y superación de la misma con un nuevo alejamiento de la UE con respecto a la ciudadanía

Asier García Lupiola
Universidad del País Vasco – Euskal Herriko Unibertsitatea

1. Introducción

La presencia de la temática económica en la Constitución Europea y en el debate abierto con el proceso de ratificación ha sido manifiesta. Los referendos negativos francés y holandés pusieron de manifiesto una relevante postura negativa ante la Constitución en la que se incluían los “peligros” de la ampliación hacia el Este. Culminada la ampliación, se ha abandonado formalmente el texto constitucional, aunque el Tratado de Lisboa contiene la mayoría de sus novedades. Ahora bien, la ratificación del nuevo texto se realizará principalmente por vía parlamentaria. Ello parece indicar que los dirigentes europeos han optado por no consultar a los ciudadanos sobre las modificaciones que el proceso de integración europea requiere, aunque se trate de cuestiones que puedan afectar directamente a la ciudadanía, idea que choca frontalmente con el fundamento democrático que se pretende para la Unión Europea.

Este trabajo presenta de modo general el contenido de carácter económico de la ampliación de la Unión hacia el Este europeo y de la Constitución Europea, objeto en buena medida de las críticas lanzadas desde diferentes sectores sociales europeos ante los mismos. Con ello, se pretende demostrar que buena parte de la postura de rechazo a la Constitución y a la continuación de la ampliación –cuando no a la ampliación ya realizada– no es en realidad un rechazo directo a ambas cuestiones, sino especialmente una manifestación contraria a la dirección que la Unión ha tomado, consistente en el alejamiento con respecto a la ciudadanía, deriva de la que en buena medida son responsables los propios dirigentes nacionales de los Estados.

El estudio, por tanto, incide en el hecho de que resulta imposible profundizar en la integración europea si no se informa adecuadamente a la ciudadanía de los costes y de los beneficios de la misma y no se considera con la importancia debida su opinión.

2. La ampliación de la Unión hacia el Este y sus consecuencias económicas.

2.1. El proceso de ampliación

Cuando el Tratado de la Unión Europea (TUE) fue firmado en Maastricht en 1992, los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros eran conscientes de que el sistema creado para seis países estaba resultando obsoleto para doce. No olvidemos que en 1995 debían ingresar tres nuevos miembros y los países del este europeo que en aquel momento se hallaban en transición desde el comunismo hacia la democracia habían solicitado su ingreso en la Unión.

A partir de 1994 se estableció la estrategia de preadhesión con dichos países, que suponía la aplicación de los Acuerdos de Asociación de los mismos con la Unión, así como la puesta en marcha del programa PHARE. Esta estrategia pretendía facilitar su preparación progresiva para la integración en el mercado interior de la Unión. Los criterios que debían cumplir para su ingreso en la Unión habían sido adoptados en el Consejo Europeo de Copenhague de junio de 1993 (criterios de Copenhague)¹.

La Europa de los quince trató en dos ocasiones de reformar el sistema para dar cabida a los países candidatos a la adhesión. Por un lado, el Tratado de Ámsterdam de 1997, el cual resultó un fracaso en esta materia, puesto que a pesar de conllevar relevantes novedades en otros ámbitos, mantuvo la estructura institucional existente. Por otro lado, el Tratado de Niza de 2001, el cual supuso un mayor avance que posibilitó finalmente la ampliación. La Agenda 2000, aprobada previamente, había establecido el marco financiero para la misma y constituyó el marco sobre el que se negociarían las perspectivas financieras para el período 2007-2013.

En octubre de 2002 el Consejo Europeo decidió impulsar definitivamente la ampliación. De este modo, se concretaban la fechas para la adhesión de los países del este y centro de Europa: en mayo de 2004 ingresarían Chipre, Estonia, Eslovenia, Eslovaquia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y la República Checa; y en enero de 2007 lo harían Bulgaria y Rumania. Con una estrategia puesta en práctica en dos fases, similar a la que en menor escala permitió en los años 80 ampliar la Comunidad hacia el Mediterráneo (ingreso de Grecia, España y Portugal), en mayo de 2004 la *Europa de los quince* se convertía en la *Europa de los veinticinco*, la cual a su vez pasaba a ser en enero de 2007 la *Europa de los veintisiete*.

Diez de los doce nuevos Estados miembros proceden del antiguo bloque comunista y partían a comienzos de la década de los años noventa de una situación política y económica muy alejada de la que existía en la Unión Europea. Desde entonces, como países candidatos, han tenido que realizar un gran esfuerzo para desarrollar una transición política y social, así como para acercarse a los parámetros económicos de la Unión, esfuerzo que ha sido muy

¹ En el ámbito político, los países que deseen ingresar en la UE deben garantizar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y la protección a las minorías. En el ámbito económico, deben tener una economía de mercado en funcionamiento, logrando el equilibrio entre la oferta y la demanda a través del libre juego de las fuerzas del mercado, y la liberalización de los precios y del comercio. Del mismo modo, han de demostrar una adecuada capacidad para hacer frente a la libre competencia y a las fuerzas del mercado dentro de la Unión. Finalmente, deberán tener capacidad para asumir el acervo comunitario, incluidos los fines de la Unión Económica y Monetaria.

superior al que han debido de realizar otros Estados en anteriores procesos de ampliación. La adopción del acervo comunitario se ha ido realizando en paralelo a una reducción de las desigualdades relativas entre los niveles de renta de los países candidatos y de los Estados miembros.

Las características de los nuevos socios de la Unión han supuesto todo un reto de especial relevancia económica para los anteriores quince miembros. Lo cierto es que realizada la ampliación se mantiene un diferencial muy superior al registrado en procesos previos de ampliación, lo que supone que el conjunto de la Unión y sus Estados miembros deben seguir trabajando para lograr el beneficio que para todos ha de suponer la ampliación de la Unión.

2.2. Los retos de la ampliación

La Unión Europea es la principal potencia comercial del mundo, por delante de Estados Unidos y Japón. La ampliación hacia el centro y el este del continente no ha perjudicado dicha posición, la cual más bien se ha visto consagrada². No obstante, es indudable que la salud económica de los doce nuevos miembros, especialmente la de los provenientes del antiguo bloque soviético, no puede compararse con la de los anteriores quince. La ampliación conlleva beneficios para todos, si bien hay que ser conscientes de que deben realizarse importantes esfuerzos para que ese beneficio alcance a todos.

En el año 2001 la Comisión realizó un estudio sobre el posible impacto de la ampliación en el período 2000-2009³, del que se extraen las siguientes apreciaciones:

- La ampliación es un juego de suma positivo. Los nuevos países miembros se beneficiarán debido a una mayor eficiencia en la asignación de recursos, mayores inversiones y mayor productividad, de modo que su PIB se incrementará en un promedio de entre 1'3 % y 2'1 %. Los anteriores quince Estados miembros verán su PIB incrementado entre un 0'7 % y un 1 %.
- En cuanto a la posible emigración desde los nuevos Estados miembros a los anteriores quince, la Comisión entiende que no será un problema en términos de empleo y salario⁴.
- El impacto en la agricultura será limitado. La producción futura y el comercio estarán más influenciadas por los cambios en la productividad que por la PAC.
- El comercio entre los antiguos y los nuevos Estados miembros estaba ya integrado para el momento de la adhesión, gracias a los acuerdos que desde 1997 establecieron el objetivo de eliminar las barreras arancelarias. Es más, tras la adhesión los números relativos a la integración comercial se han aumentado automáticamente, pues los principales mercados de los nuevos miembros son los anteriores quince, seguidos de los propios diez nuevos miembros. A la inversa, los principales proveedores de los nuevos países miembros son los anteriores

² Ya en 2003, tomando en consideración el conjunto de países que compondrían la UE ampliada, ésta realizaba más de una quinta parte del comercio mundial de mercancías y más de una cuarta parte del comercio internacional de servicios. Si englobamos los países del mundo en bloques comerciales, únicamente el NAFTA superaría a la UE en el primer ámbito (López Escudero, 2003, pp. 55 y 56).

³ Comisión Europea, Dirección General para asuntos económicos y financieros, *El impacto económico de la ampliación*, junio de 2001.

⁴ En las simulaciones de la Comisión el flujo neto de inmigrantes se estima por debajo del 1 % de la población en edad de trabajar en 2009.

quince, además de los propios países de la zona⁵. Ahora bien, la ampliación no sólo implica un fortalecimiento de la tendencia de crecimiento del comercio bilateral, sino también un ajuste comercial y productivo. Ese ajuste se producirá principalmente en los nuevos Estados miembros, pero también “puede afectar a los anteriores quince Estados en la medida en que se produzcan procesos de sustitución entre bienes procedentes de los nuevos Estados miembros” (Rodríguez, 2003, p. 169).

- Otro tanto se puede decir de los movimientos de capital si bien, lógicamente, el flujo se ha dado de los quince a los diez nuevos, pues dos tercios de la inversión extranjera en los nuevos Estados miembros proviene de los quince anteriores.

- No parece que la integración de los nuevos Estados miembros vaya a suponer una modificación importante en cuanto a la especialización en los distintos sectores y la consiguiente localización industrial. La realidad está demostrando que sí es posible apreciar ese fenómeno especialmente en los anteriores Estados miembros fronterizos con los nuevos, como es el caso de las industrias textil, del mueble, del automóvil y de las telecomunicaciones de Finlandia, Alemania, Austria e Italia, así como con multinacionales que, para atender la demanda de los propios nuevos Estados miembros, deciden implantarse directamente en los mismos.

En el ámbito concreto de la cohesión económica y social, la ampliación, a diferencia de lo que acabamos de comentar, conllevará unas consecuencias más negativas, entre las que podemos extraer las siguientes⁶:

- Un aumento de las disparidades económicas de la Unión. Tras la ampliación la diferencia entre el 10 % de la población de las regiones más prósperas y el 10 % de la población de las menos prósperas puede ser más del doble que la diferencia existente en la Unión de quince Estados.

- Un desplazamiento geográfico de las disparidades. Así el 30 % de la población total de la Unión (unos 140 millones de personas) vive en regiones donde el PIB per cápita es inferior al 75 % de la media de la UE. Asimismo, el 65 % de dicha población (casi 100 millones de personas) vive en los nuevos países miembros (cuya población total asciende a 105 millones).

- Una peor situación del empleo. Se calcula que habrá que crear tres millones de puestos de trabajo para equiparar la tasa media de empleo de los nuevos Estados miembros a la de los quince anteriores.

Para hacer frente a las posibles consecuencias negativas de la ampliación, la convergencia real debe ser el objetivo principal a lograr por parte de las diferentes políticas que ponga en marcha la Unión. A pesar de que en términos de renta per cápita la Unión ampliada

⁵ Obviamente, mientras que el comercio de los nuevos Estados miembros con los quince anteriores suponía más de la mitad de su comercio exterior, a la inversa sólo constituía el 10 % (teniendo en cuenta además, que el 75 % del mismo se concentra en Alemania, Austria e Italia). No hay que olvidar que la presencia de Rusia como cliente y/o proveedor es importante, e incluso la de Turquía en algunos casos (Bulgaria y Rumania). Fuente: Ministerio de Asuntos Exteriores, *Monografías sobre los Estados miembros de la Unión Europea*, www.mae.es.

⁶ Seguimos en esta ocasión otro informe de la Comisión: Comisión Europea (2002), *Segundo Informe Intermedio Sobre Cohesión Económica y Social*.

queda empobrecida con respecto de la anterior Unión de quince Estados, debe reforzarse el objetivo de reducir las disparidades regionales. Para impulsar la mencionada convergencia real es fundamental el crecimiento económico, el cual sí puede verse impulsado por la ampliación, pues ésta ha abierto importantes oportunidades para incrementar el comercio de bienes y servicios, la inversión, mejorar la competitividad y aprovechar las economías de escala (Moltó, 2003, p. 102).

La ampliación de la Unión ha variado ya la percepción de los fondos de cohesión y los ejes de influencia europeos; asimismo, se está incrementando la competencia general y la de captación de la inversión extranjera en particular. Todo ello está afectando, entre otros, a la política de costes y al tamaño de las empresas y puede provocar en toda Europa desplazamientos y nuevas alianzas empresariales.

2.3. Efectos de la ampliación sobre el mercado de trabajo

En la Unión Europea existe libre circulación de los factores de producción, de modo que los trabajadores –por cuenta ajena o autónomos– nacionales de cualquiera de los Estados miembros, pueden trasladarse a otro país de la Unión a buscar un empleo. En este proceso no pueden ser discriminados por razón de la nacionalidad, de modo que existe igualdad entre trabajadores nacionales y foráneos. Esta circunstancia ha generado unas expectativas –en ocasiones miedos– ante los efectos que sobre el mercado de trabajo pueda generar la ampliación de la Unión hacia el este europeo⁷.

Como sucede en todas las economías desarrolladas, en la Unión es el sector servicios el que tiene una mayor importancia en el empleo. Ahora bien, los datos en algunos Estados miembros, especialmente en los nuevos socios, están por debajo de la media. No obstante, debe tenerse presente que se trata del sector que más crece. La agricultura sigue perdiendo trabajadores y la industria también ha perdido peso laboral, lo que se debe a los incrementos de productividad y a la externalización de ciertos servicios asociados a las empresas industriales, como la gestión y la distribución.

La Unión Europea es una de las zonas desarrolladas con mayor desempleo: con anterioridad a la ampliación, cerca del 10 % de la población activa se encontraba en paro. Los datos de los nuevos países miembros no han elevado la cifra, pues en 2004 la tasa de paro era de 9,1 % e incluso bajó al 8,8 % en 2005⁸. Sí ha aumentado la heterogeneidad de las características del mercado laboral, como el coste salarial, la relevancia de los diferentes sectores, la formación y la cualificación de los trabajadores.

A este respecto, se ha generalizado cierto miedo ante la posibilidad de que el mercado de trabajo se vea seriamente afectado con la ampliación de la Unión por dos razones: la

⁷ Esta cuestión ha sido tratada en numerosos textos doctrinales sobre el actual proceso de ampliación hacia el este (a título de ejemplo: AA.VV., 2004; Jiménez-Ridruejo, 2005; Jimeno Serrano, 2003; Maestro, 2006).

⁸ Salvo Polonia y Eslovaquia, que tienen las tasas de paro más elevadas de la Unión (17,7 % y 16,3 % en 2005 respectivamente), los demás nuevos miembros se encuentran por debajo de la media (en dicho año Bulgaria alcanzaba el 10,3 % y Rumania el 7,7 %). Fuente: Eurostat (2007), Informe *Living conditions in Europe* (www.europa.ue).

inmigración de trabajadores desde los nuevos Estados miembros a los anteriores quince; y el traslado de empresas en sentido contrario ante los bajos costes salariales, provocando una pérdida de empleo en los antiguos países miembros.

Como idea general, puede decirse que existen razones que permiten pensar que los efectos de la ampliación sobre el empleo de los trabajadores –y sobre su salario– en los antiguos quince Estados miembros no serán graves. Así, la integración comercial entre los países miembros de la Unión con anterioridad a 2004 y los que han ingresado en dicho año se ha producido antes incluso que la ampliación. A este respecto, muchas de las barreras comerciales entre ambos grupos de países habían desaparecido previamente, lo que está suponiendo que se esté aumentando la integración comercial a un elevado ritmo. Sin embargo, dado que se ha partido de un volumen de flujos comerciales entre los dos grupos que no tiene por qué afectar significativamente a precios, salarios y niveles de empleo, parece que no se están provocando grandes ajustes en dichos ámbitos. Ello a nivel general, dado que en sectores muy específicos, y especialmente en los localizados en regiones próximas a los nuevos miembros, los efectos sí pueden ser más relevantes. En este sentido, los salarios y el empleo de los trabajadores menos cualificados de los anteriores quince países de la UE que hayan estado protegidos de la competencia de los nuevos socios pueden verse afectados negativamente. Es el caso de la construcción, el transporte o el sector textil.

Prácticamente lo mismo puede decirse en cuanto a la influencia que pueda tener la localización del capital inversor. En efecto, tampoco parecen existir argumentos de peso que permitan afirmar que la movilidad de capital, a través de la inversión extranjera directa, supongan ajustes importantes en los mercados de trabajo, más aún teniendo en cuenta que la barreras a los movimientos de capital también han desaparecido con anterioridad. Ahora bien, es posible que en algunos sectores y regiones específicas se esté produciendo no una desinversión, pero sí una no inversión medianamente prevista o esperada, lo que puede provocar ciertas variaciones importantes en la demanda de trabajadores de menor cualificación.

En lo que se refiere a la posible influencia de los flujos migratorios en el mercado de trabajo, debe tenerse en cuenta que en este ámbito no se hace efectiva de inmediato la libre circulación de personas, puesto que las barreras se mantienen por un período mínimo de tres años. Además, los anteriores quince Estados miembros pueden ampliar dicho período transitorio inicial en el que se pueden mantener restricciones a la inmigración hasta los siete años⁹. El establecimiento de un plazo transitorio se debe al temor de que, al eliminar todas las barreras a la movilidad de los trabajadores, aumenten los flujos migratorios desde los nuevos socios, especialmente desde los ocho países del este continental. A este respecto, se estima que serán 100.000 los ciudadanos de los diez nuevos Estados miembros los que anualmente migren a los anteriores quince en busca de empleo¹⁰. Por ello, se está dando un tiempo a los

⁹ España, Grecia, Suecia y Reino Unido han optado por no utilizar dicha posibilidad, mientras que Alemania y Austria han optado por mantener las restricciones durante el máximo tiempo permitido.

¹⁰ Con la entrada de España y Portugal en la entonces Comunidad Europea surgió el mismo temor, el cual, sin embargo, no se materializó en la práctica.

diez nuevos socios con el fin de que adapten sus economías para que sus trabajadores no se vean en la necesidad de trasladarse a otro Estado miembro. En todo caso, los flujos migratorios serán tanto menores cuanto más rápida sea la convergencia entre los dos grupos de países.

2.4. Los primeros resultados prácticos de la ampliación

Transcurridos 3 años y medio desde la ampliación de 2004 y un año desde la adhesión de Bulgaria y Rumania, puede afirmarse que el temor a la paralización del funcionamiento de la Unión no se ha hecho realidad. Lo cierto es que las reformas institucionales establecidas por el Tratado de Niza han posibilitado que la Unión siga adoptando decisiones en el ámbito de las competencias que le corresponden, así como llevando a cabo la ejecución de las mismas, cuando ello es también su responsabilidad.

La Comisión ha destacado el importante dato referido a la falsedad de las predicciones de corte catastrofista realizadas en torno a la ampliación de la Unión¹¹. La realidad está demostrando que dichas predicciones están resultando bastante infundadas.

Así sucede con lo referido a la llegada de una oleada de trabajadores procedentes del este de Europa. La migración de mano de obra procedente de los nuevos a los viejos Estados miembros ha sido moderada, de modo que los nacionales de los Estados que ingresaron en 2004 representaban menos del 1 % de la mano de obra en todos los países, con excepción de Austria (1,4 % en 2005) e Irlanda (3,8 % en 2005). Estos trabajadores han contribuido a aliviar la escasez de mano de obra en sectores como la agricultura y la construcción.

Irlanda, el Reino Unido y Suecia abrieron con éxito sus mercados de trabajo a los trabajadores del este europeo desde el principio, el 1 de mayo de 2004. En Irlanda, la llegada de trabajadores procedentes de los nuevos Estados miembros ha desempeñado un papel fundamental para mantener el elevado índice de crecimiento del país. En el Reino Unido, los trabajadores de los nuevos miembros han ayudado a cubrir parte del medio millón de empleos vacantes. Ante lo positivo de estas experiencias, Finlandia, Portugal y España han decidido abrir también sus mercados de trabajo, eliminando las restricciones. Otros, como Bélgica y Francia, han optado por una apertura parcial.

En 2005 el empleo creció una media del 1% en el conjunto de la Unión. La ampliación favorece la migración legal, más fácil de controlar, mientras que el problema real de muchos Estados miembros es la migración ilegal, procedente sobre todo de países terceros. Mediante la concesión de oportunidades al empleo legal en los viejos Estados miembros, la ampliación de 2004 ha contribuido a reducir la economía sumergida (y el mercado de trabajo no declarado). Los trabajadores legales están menos expuestos a la explotación y a bajos niveles de protección laboral; además, también pagan impuestos y cotizaciones a la seguridad social.

¹¹ Vid. Comisión Europea (2006a), *Informe sobre la libre circulación de trabajadores*, MEMO06/64, presentado en Bruselas el 8 de febrero de 2006; y Comisión Europea (2006b), Dirección General para Asuntos Económicos y Financieros: *Enlargement Two Years After: An Economic Evaluation (Occasional Paper n° 24)*, de Mayo de 2006.

Los estudios confirman que la relocalización de empresas de los viejos a los nuevos Estados miembros está resultando ser un fenómeno marginal. Además, el principal destino de la relocalización no son los países de Europa Central y Oriental, sino más bien los de Asia. En este sentido, no es la ampliación sino la competencia mundial, la causa de la externalización y la relocalización¹². La inversión en el este de Europa en lugar de en China y en India puede ayudar a la industria europea a mantener sus puestos de trabajo y a impulsar el crecimiento en toda Europa. Por ejemplo, la expansión de las empresas de servicios está creando empleo tanto en los nuevos como en los viejos Estados miembros. La ampliación contribuye a superar los retos de la globalización aumentando el comercio interior y exterior y, por consiguiente, manteniendo y creando empleo.

La Comisión destaca especialmente lo asumible que resulta para el conjunto de la Unión el coste de la ampliación¹³. Debe tenerse presente que una parte del coste que la misma supone para los anteriores Estados miembros se recupera, ya que la mayor parte de la población de los nuevos Estados miembros compra sus productos importados desde los anteriores quince. Durante el período 2004-2006, los anteriores miembros pagaron una media de 26 euros al año por ciudadano al presupuesto comunitario para el desarrollo de los nuevos Estados miembros. La cuota correspondiente a éstos en el presupuesto de la Unión solo representa el 0,25% del producto interior bruto de la UE. Este dinero se gasta sobre todo en mejorar las infraestructuras, lo que beneficia a la actividad empresarial de toda la Unión. Además, las economías de los nuevos miembros están creciendo a un ritmo dos veces superior al de las economías de los viejos. Como se ve, el dinero empleado para desarrollar estas economías crea nuevas oportunidades de inversión tanto en los viejos como en los nuevos Estados miembros.

3. La Constitución Europea y su contenido económico.

3.1. Un proceso más democrático para reformar la Unión.

El Consejo Europeo de Niza que aprobó el Tratado de Niza adoptó una Declaración –la nº 23– relativa al futuro de la Unión, en la que se hacía un llamamiento a un debate amplio y profundo respecto del mismo. Tras el período de reflexión producido a lo largo de 2001, en diciembre el Consejo Europeo de Laeken adoptó una nueva Declaración sobre el futuro de la Unión Europea y convocó una Convención para garantizar una preparación lo más amplia y transparente posible de la próxima Conferencia Intergubernamental (CIG). Dicha Convención reunía a los principales participantes en el debate sobre el futuro de la Unión con el objeto de examinar las cuestiones esenciales al respecto e investigar las distintas respuestas posibles.

¹² Las empresas siempre buscarán costes más bajos, mercados más amplios, innovación tecnológica y otros factores que les proporcionen una ventaja competitiva. A este respecto, las empresas europeas se enfrentan a la competencia mundial, en concreto de China y de India, y no se trata tanto de competencia entre empresas de los Estados miembros del oeste y del este de la propia Unión.

¹³ Según recoge la institución en su informe “un café al mes es el precio que cada ciudadano de los viejos Estados miembros ha pagado para contribuir a la reunificación de Europa”.

La convocatoria de una Convención representó un hecho de gran significación, pues tradicionalmente las sucesivas reformas de los Tratados europeos se han llevado a cabo por medio de una Conferencia Intergubernamental, método cada vez mas inapropiado por “la lentitud del proceso, su complejidad, el secretismo de las negociaciones y la ausencia de control parlamentario” (Jáuregui, 2004, p. 30). A este respecto, el Consejo Europeo de Laeken tuvo en consideración la decisión adoptada en su reunión de Tampere de 1999, cuando estableció un nuevo procedimiento denominado “Convención” para redactar la Carta de Derechos Fundamentales. Se optó por el mismo sistema para proceder al debate sobre el futuro de Europa.

La Convención fue presidida por el ex-presidente francés Valéry Giscard d’Estaing. Junto a él se designaron dos vicepresidentes y un Praesidium de nueve miembros. En la composición de la Convención quedaban representados tanto la Unión como los Estados miembros: por un lado, dos representantes de la Comisión y dieciséis del Parlamento Europeo; por otro, un representante del Gobierno y dos de los Parlamentos de cada Estado miembro. También se permitió la participación directa en la misma, aunque sin derecho a voto, de un número igual de representantes de cada Estado candidato. A ellos se añadieron la presencia oficial de observadores en nombre del Comité de las Regiones, Comité Económico y Social y Defensor del Pueblo.

Al mismo tiempo, el debate se abrió de forma pública al conjunto de la sociedad europea representada no solo por intelectuales, profesores, políticos y agentes sociales, sino también por otros muchos actores de la sociedad civil a través de un Foro Permanente de la Sociedad Civil, así como por medio de Internet. Con ello se pretendía limitar en alguna medida el déficit de legitimidad que tradicionalmente ha acompañado a las decisiones relacionadas con la construcción europea.

Los trabajos de la Convención comenzaron en febrero de 2002. El 18 de julio de 2003 el Presidente de la Convención hizo entrega al Presidente en ejercicio del Consejo Europeo del *Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa*.

Sobre la base del Proyecto de la Convención en octubre se iniciaron los trabajos de la Conferencia Intergubernamental. Tras varias reuniones, las negociaciones se bloquearon a raíz de las discrepancias en cuanto al reparto de poder en el seno de diversas instituciones y, particularmente, tras la negativa de los Gobiernos de España y Polonia a aceptar el sistema de votación en el Consejo de la Unión. De este modo, el Consejo Europeo de diciembre de 2003 celebrado en Bruselas finalizó sin acuerdo¹⁴.

Tras el reinicio de las negociaciones, y una vez que fue formalizada la ampliación el 1 de mayo de 2004, los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros alcanzaron un acuerdo político en el Consejo Europeo de Bruselas de 17 y 18 de junio, aprobando el *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*. Realizadas las correspondientes

¹⁴ El fracaso en cuestión se evidenció “sobre todo por la tozudez de algunos Estados que parecían haber olvidado el espíritu de integración que inspiró a los ‘padres de Europa’ en los años cincuenta” (Faramiñán, 2005, p. 3).

correcciones, el Tratado fue firmado en Roma por los veinticinco Estados miembros el 29 de octubre de 2004 (DOCE nº C 310, de 16/12/2004).

Como su nombre indica, estamos ante un Tratado de Derecho Internacional. Ahora bien, no puede negarse que este mismo texto tiene también, por su contenido general, muchas de las características propias de un texto constitucional, de ahí su ambigua denominación¹⁵. Por ello se usan coloquialmente las expresiones *Constitución Europea* o *Tratado Constitucional*, si bien el debate ha sido extenso entre los autores¹⁶.

En todo caso, es común la idea de que la naturaleza jurídica material de la Constitución Europea, tal y como sucede hoy día con el binomio Tratado de la Comunidad Europea/Tratado de la Unión Europea, es más propia de una Constitución que de un Tratado internacional. Por ello, aunque deba recurrirse al término *Tratado* para denominarla, “es indudable que por su contenido tiene un alcance constitucional y que dadas las características propias de la Unión Europea, pueda ser considerado como una Constitución para Europa” (Faramiñán, 2005, p. 7). Estamos, pues, ante “la primera Constitución de una democracia transnacional” (Aldecoa, 2004, p. 84).

El Tratado constitucional consta de un preámbulo y se divide en cuatro partes, con dos anexos y numerosos protocolos y declaraciones. Las materias de naturaleza económica se concentran en la tercera parte del Tratado constitucional, si bien también destaca su presencia entre los objetivos recogidos en la primera, así como en la normativa institucional.

3.2. El contenido económico de la Constitución

3.2.1 Objetivos de la Unión

En lo que a los valores y objetivos de la Unión Europea se refiere, la Constitución mantiene los dos objetivos más globales, de modo que junto al espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores se recoge el mercado interior en el que la competencia sea libre y no falseada. La novedad consiste en que se detalla el modo de acceder a un desarrollo sostenible, que es establecido como objetivo de la Unión Europea. Específicamente, la Constitución determina que “la Unión obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente”. Como se ve, se determina, sin dejar lugar a dudas, lo que el objetivo del logro del desarrollo sostenible significa, especialmente en lo que al ámbito económico se refiere.

Al mismo tiempo, no se dejan de lado los derechos sociales, pues se añade que la

¹⁵ Armin Von Bogdandy entiende que “Tratado por el que se establece una Constitución” no es un concepto con la fuerza necesaria para referirse al nuevo status de la Unión, mientras que “Constitución” sí lo sería (Bogdandy, 2005, pp. 916 y 917).

¹⁶ Rafael Jiménez describe las posturas enfrentadas: “Para algunos la naturaleza de ‘Tratado Internacional’ está fuera de toda duda (pues con ese carácter será aprobado e incorporado al Derecho interno y, además, así se enuncia en el texto), para otros su carácter ‘constitucional’ no podrá ser puesto esta vez en entredicho, máxime cuando aparte del enunciado, la *función y estructura* del documento se asemeja, *mutatis mutandi*, a lo que tradicionalmente es una Constitución” (Jiménez, 2004, p. 267).

Unión combatirá la exclusión social y fomentará la protección social, la igualdad y la solidaridad. Queda claro que la búsqueda del crecimiento económico no ha de suponer una degradación del nivel de vida de los ciudadanos, sino todo lo contrario. Del mismo modo, al objeto de evitar situaciones de desigualdad, se añade que la Unión fomentará la cohesión económica y la solidaridad entre los Estados miembros.

Finalmente, la Constitución establece que la Unión tratará de exportar sus valores hacia el exterior, reflejo lógico de su condición de superpotencia económica. Así, además de contribuir a la paz, la seguridad, la solidaridad y la protección de los derechos humanos, la Unión se compromete a promover el desarrollo sostenible del planeta, el comercio libre y justo entre los países, y la erradicación de la pobreza.

3.2.2. Ámbito social

Estamos ante uno de los aspectos más criticados de la Constitución, pues no se otorgan a la Unión las competencias sobre la materia en un sentido amplio. Una vez más, los Estados miembros han decidido mantener en el ámbito nacional las competencias esenciales sobre el modelo social europeo¹⁷. No obstante, la Constitución consagra entre los objetivos de la Unión el logro de “una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social”, añadiendo que la misma “combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño”. Estos objetivos deberán estar presentes en la puesta en marcha de las diferentes políticas de la Unión y serán desarrolladas por la política social europea, cuyas disposiciones constitucionales “son de un contenido lo suficientemente relevante como para poder desarrollar en la Unión una política social común” (López Garrido, 2005, p. 130).

A la hora de decidir y ejecutar sus políticas en esta materia, la Unión deberá tener en cuenta las exigencias vinculadas con la promoción de un alto nivel de empleo, la garantía de una protección social adecuada, la lucha contra la exclusión social, así como con un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana. Se reconoce explícitamente el papel de los “interlocutores sociales” y especialmente el de la cumbre social tripartita por el crecimiento y el empleo. Por lo demás, la unanimidad se mantiene en los mismos casos que actualmente.

Es obligado reconocer que, a pesar de lo que algunos han denunciado, la normativa constitucional no recorta ni limita la protección de los derechos sociales. Es más, el grado de protección social recogido en la Constitución Europea es superior al recogido en la Constitución de cualquier Estado miembro. El problema es que el avance puede parecer limitado al tratarse de una materia escasamente desarrollada hasta la fecha. Por otro lado, además de la unanimidad exigida en el Consejo a la hora de decidir en este ámbito, las exigencias establecidas para el logro de los objetivos de carácter económico derivados de las políticas

¹⁷ Ello se debe tanto a las presiones de las fuerzas políticas más liberales o conservadoras, así como por la postura de los países nórdicos, temerosos de perder su modelo de Estado de bienestar.

fiscal y presupuestaria, las cuales también se rigen por la unanimidad, podrían obstaculizar el logro de los fines sociales.

3.2.3. Sistema de competencias

La Constitución, a diferencia de la actual regulación, distingue expresamente entre tres categorías de competencias de la Unión: competencias exclusivas, respecto de las que sólo podrá legislar la Unión; competencias compartidas, respecto de las que los Estados miembros legislarán en la materia de que se trate en la medida en que la Unión no lo haya hecho o haya decidido dejar de ejercer dicha posibilidad; y ámbitos en los que la Unión tendrá competencia para llevar a cabo acciones de apoyo, en los que coordinará o complementará la acción de los Estados miembros, sin sustituir la competencia de éstos en los ámbitos de que se trate. En las dos primeras categorías, la naturaleza económica de las materias es evidente.

Así, las competencias exclusivas se refieren a los siguientes ámbitos: establecimiento de las normas de competencia necesarias para el funcionamiento del mercado interior; unión aduanera; política comercial común; política monetaria de la zona euro; conservación de los recursos biológicos del mar; celebración de acuerdos internacionales cuando esté previsto en un acto legislativo. Esta lista de materias tiene carácter exhaustivo.

Las competencias compartidas se refieren a los siguientes ámbitos: mercado interior; política social para los aspectos definidos en la Parte III; cohesión económica, social y territorial; agricultura y pesca; medio ambiente; protección de los consumidores; transporte y redes transeuropeas; energía; espacio de libertad, seguridad y justicia; aspectos comunes de la seguridad pública en cuanto a la salud pública; investigación y desarrollo tecnológico; desarrollo y ayuda humanitaria. En este caso, la lista de materias es indicativa, definiéndose por oposición a todos aquellos ámbitos de actuación que no tienen carácter exclusivo ni de medidas de apoyo.

3.2.4. Ámbito institucional

La Constitución establece un marco institucional compuesto por cinco instituciones: el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo de Ministros, la Comisión y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Junto al mismo, se regulan otras dos instituciones de claro carácter económico: el Banco Central Europeo (BCE) y el Tribunal de Cuentas. Como se ve, con la normativa constitucional el BCE pasa a ser institución, si bien en un grado inferior a las que componen el marco institucional, del que sale, aunque sin perder la consideración de institución, el Tribunal de Cuentas.

La mayoría cualificada pasa a ser la regla general de decisión en el seno del Consejo. La fórmula para adoptar una decisión se basa en el principio de doble mayoría: un mínimo del 55 % de Estados miembros que incluya al menos a 15 de ellos (exigencia que no tiene significado autónomo a partir de 27 Estados miembros) y que represente a Estados miembros que reúnan como mínimo a un 65 % de la población de la Unión¹⁸.

¹⁸ Una mayoría de bloqueo deberá sumar por lo menos cuatro miembros del Consejo, a falta de lo cual la mayoría cualificada se considerará alcanzada.

A pesar de que la Constitución establezca la mayoría cualificada como regla general, la unanimidad no desaparece. Se mantiene para materias de naturaleza económica como la política fiscal, el sistema de recursos propios o el marco financiero plurianual. Como se ve, existe en el texto constitucional una precisión importante, la cual supone que “la mayor parte de los temas de calado social y todos los aspectos concernientes a la fiscalidad, siguen exigiendo la unanimidad lo que invalida que, de facto, se puedan aprobar políticas encaminadas, por ejemplo, a reducir el fraude o a armonizar la fiscalidad en los impuestos directos” (Gallastegui, 2004, p. 140).

3.2.5. Proceso normativo y presupuesto

La Constitución generaliza el procedimiento de codecisión –que denomina “procedimiento legislativo ordinario”– por medio del cual el Parlamento Europeo participa en la adopción de decisiones al mismo nivel que el Consejo de Ministros.

Entre las materias que se mantienen en el ámbito de aplicación del procedimiento ordinario, se encuentran las que tienen un claro contenido económico: libre circulación de los trabajadores, libertad de establecimiento, liberalización de servicios, cooperación aduanera, armonización del mercado interior, medidas de fomento del empleo, acciones específicas para fomentar la cohesión económica y social al margen de los fondos estructurales, aplicación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, protección de los consumidores, elaboración y financiación de las redes transeuropeas, medidas de apoyo a la acción de los Estados en el sector industrial.

La ampliación del ámbito de aplicación de la codecisión se realiza a través de la vinculación de este procedimiento al aumento del número de supuestos en los que el Consejo decide por mayoría cualificada. Entre los nuevos ámbitos de decisión de naturaleza económica, pueden citarse los siguientes: acceso a las actividades por cuenta propia y a su ejercicio, normas relativas al procedimiento de supervisión multilateral de la coordinación de las políticas económicas y de convergencia, estatuto del Sistema Europeo de Bancos Centrales, función, objetivo y organización de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión, política común de transportes, medidas para garantizar una protección uniforme de los derechos de propiedad intelectual, política europea de la energía.

La financiación europea ha venido descansando en recursos que no le son propios a la Comisión sino que dependen, mayormente, de las aportaciones de los Estados miembros. El Tratado constitucional invierte esta situación, de modo que la Unión pasará a depender principalmente de recursos propios, y al mismo tiempo reforma completamente el proceso de elaboración del presupuesto de la Unión, posibilitando al Parlamento Europeo pronunciarse sobre el conjunto del presupuesto, puesto que se suprime la distinción entre gastos obligatorios y no obligatorios.

4. El peso de la economía en el proceso de ratificación y en el debate sobre el futuro de la Unión.

4.1. El proceso de ratificación de la Constitución.

En lo que a las ratificaciones nacionales se refiere, 18 países se pronunciaron favorablemente al Tratado constitucional y dos en contra.

En 2004 otorgaron su ratificación por vía parlamentaria Lituania y Hungría. En la primera mitad de 2005, lo hicieron Eslovenia, Italia, Grecia, Eslovaquia, España, Austria y Alemania. En España tuvo lugar un referéndum consultivo en el que ganó el “sí” (76,73 %) con una participación muy baja (42,3 %).

El referéndum francés tuvo lugar el 29 de mayo de 2005 con una participación del 69,34 % y en el mismo venció el “no” (54,87 %, frente al 45,13 % del “sí”). Sólo tres días después, el 1 de junio, se celebró el referéndum en los Países Bajos. Al igual que en Francia, se trataba de una consulta no obligatoria, pues bastaba la ratificación parlamentaria. Con una participación algo inferior a la francesa (63 %), el “no” obtuvo mayor apoyo (61,6 %, frente al 38,4 % del “sí”).

Tras la negativa holandesa tuvo lugar el Consejo Europeo celebrado en Bruselas los días 16 y 17 de junio. Se optó por no renegociar el texto de la Constitución y se abrió un período de reflexión, clarificación y discusión, para los Estados miembros, las instituciones europeas y la sociedad civil¹⁹.

Las tres siguientes ratificaciones tuvieron lugar por vía parlamentaria y siguieron la tónica de las anteriores, con un elevado apoyo al texto constitucional. Así sucedió en Letonia, Chipre y Malta. La prueba de choque llegó el 10 de julio con el referéndum consultivo en Luxemburgo. Con una elevada participación (97 %, pues en Luxemburgo es obligatorio el voto), ganó el “sí” (56,52 %, frente al 43,48 % del “no”). La decisión luxemburguesa tenía una gran relevancia, pues aunque se trate del segundo país más pequeño de la Unión, Luxemburgo es uno de los miembros fundadores del proceso de integración europea y siempre se ha mostrado como impulsor del mismo.

Ya en 2006, llegó la confirmación de la ratificación de otro de los miembros fundadores de la Unión, en este caso Bélgica. Con anterioridad al referéndum francés, además de las dos cámaras del parlamento federal belga, se habían pronunciado a favor de la Constitución Europea los parlamentos regionales de Bruselas y de Valonia. Tras las negativas francesa y holandesa, se retrasó la toma de decisión del parlamento flamenco, ante el riesgo de que la estrecha relación de Flandes con los Países Bajos aumentase la oposición al texto constitucional. Sin embargo, el 8 de febrero de 2006, el parlamento de Flandes se pronunció a favor de la Constitución, consolidándose la ratificación belga de dicho texto.

Tras Bélgica, los parlamentos de Estonia y Finlandia ratificaron la Constitución Europea. Finalmente, con el ingreso en la Unión de Rumania y Bulgaria en enero de 2007, pasaron a ser 18 los miembros que habían ratificado la Constitución, pues estos dos países lo hicieron al ratificar el Tratado de Adhesión.

¹⁹ Así se recoge en la nota de prensa del presidente del Consejo Europeo: no existe un “plan B”, pero sí un “plan D” que supone diálogo, debate y democracia. Esta idea fue respaldada por la Comisión posteriormente: Comisión Europea (2005), *Contribución al período de reflexión y más allá: Plan D de democracia, diálogo y debate*, COM (2005) 494 final, de 13/10/2005.

De los países que no se pronunciaron, Dinamarca e Irlanda tienen obligación legal de realizar un referéndum en un caso como el presente. La República Checa, Polonia, Portugal y el Reino Unido también se comprometieron a realizar la consulta popular, si bien en estos países cobró fuerza la idea de considerar suficiente el pronunciamiento de sus parlamentos. A Suecia le bastaba la ratificación parlamentaria.

4.2. Las razones para una manifiesta oposición.

Las negativas obtenidas en los referendos francés y holandés supusieron una situación en la Unión catalogada de crisis²⁰. Para poder superarla era indispensable conocer las razones que llevaron a que la Constitución fuese tan contestada en varios países de la Unión, pues está claro que el avance que supone la Constitución no se ha hecho perceptible a la ciudadanía²¹. Los argumentos son diversos en los diferentes Estados miembros, pero puede observarse una característica común con respecto a la relevancia que la economía tiene en los mismos, así como la presencia de la ampliación en dichos argumentos económicos. Los dos ejemplos más claros los encontramos en los propios países que se han pronunciado en contra del texto constitucional. En efecto, los sondeos posteriores a las consultas indicaban que el 83 % de los neerlandeses y el 72 % de los franceses que se opusieron a la Constitución lo hicieron, no por rechazar el proceso de integración europea, sino por considerar que se podía avanzar en el mismo más allá de lo que posibilitaba el texto constitucional.

Ante todo, parecía que en Francia nadie recordaba que el TUE había sido aprobado en referéndum de manera muy apretada²². Al igual que entonces, en este país pesaba enormemente la preocupación por el futuro económico y político del país. Además, la situación de pesimismo había sido generada en buena medida por la ampliación de la Unión. Por un lado, la extensión territorial hacia el este europeo dificultaba a Francia mantener la posición de liderazgo que había ejercido en la Unión de quince miembros. Por otro, los votantes franceses apreciaban que la visión de Europa se estaba diluyendo en una Unión más liberal. En este sentido, la relevancia otorgada a las consecuencias económicas de la ampliación y las derivaciones en el ámbito social constituían un excelente caldo de cultivo del miedo francés a la Constitución, que era vista como un instrumento de profundización en una Unión meramente económica. En concreto, los trabajadores franceses temían perder sus puestos de trabajo ante los inmigrantes provenientes del este y, especialmente, de los que vendrían de Turquía, así como ante la deslocalización de empresas francesas que irían a instalarse en los nuevos

²⁰ David Král pronostica que junio de 2005 será considerado en los libros de historia como un período negro en el proceso de integración Europea (Král, 2005, p. 1).

²¹ Hartmut Marhold considera que se trata de un problema que no se ha dado con los Tratados que han estructurado la integración europea. En efecto, los Tratados fundacionales reflejaban el objetivo del logro de una paz duradera tras la Segunda Guerra Mundial que recurría a la unión de los europeos como instrumento para su logro. Aun cuando dicho fin se fue realizando sobre el ámbito económico, los ciudadanos europeos podían apreciar las bondades y ventajas del proceso de integración. Así sucedió con el Acta Única Europea, en cuanto vía para relanzar el mercado común, y el TUE de Maastricht, creador de la Unión Económica y Monetaria, símbolo de la unidad y la solidaridad económica, así como elemento federalizante y sustrato de la Unión Política (Marhold, 2005, p. 9).

²² Hubert Védrine considera que el 49,2 % de “noes” al Tratado de Maastricht constituyeron una advertencia olvidada de inmediato (Védrine, 2005, p. 9).

países miembros²³. A ello hay que añadir el debate sobre la Directiva Bolkestein relativa a la liberalización de los servicios, que generalizó la idea de que su puesta en marcha conllevaría una reducción de los derechos sociales.

Ante lo que parte de los electores franceses consideraba una falta de respuesta de su Gobierno frente a estas amenazas, el referéndum sobre la Constitución Europea se presentó como la oportunidad de mostrar su protesta con respecto a sus autoridades y su negativa a que Europa siguiese por un camino excesivamente liberal. Lo cierto es que el Presidente Chirac, al llevar a referéndum una cuestión para la que bastaba la ratificación de la Asamblea francesa, puso en manos de una ciudadanía descontenta el instrumento para expresar su rechazo a las autoridades. De este modo favoreció que el electorado pensase que su Presidente les convocaba “exclusivamente por razones de cálculo político, para poner en dificultad a sus adversarios y para salir reforzado tras el triunfo de su iniciativa” (García-Valdecasas, 2005, p. 2). Se hizo patente la desconexión entre la elite política parisina y los ciudadanos franceses, lo que favoreció que buena parte de los votos contrarios a la Constitución se debieron a la oposición de los franceses al presidente Chirac (Petschen, 2005, p. 79). En Luxemburgo, en cambio, sucedió lo contrario dado que la apuesta por el “sí” a la Constitución del Primer Ministro Jean-Claude Juncker recibió el apoyo de los ciudadanos, por la cercanía que el político había mostrado hacia ellos (Marhold, 2005, p. 10).

Debe considerarse también el elevado número de políticos que se han mostrado contrarios a la Constitución. Esta postura era de esperar por parte de los extremos opuestos al proceso de integración europea, tanto desde la extrema derecha del Frente Nacional, como desde la extrema izquierda. Sin embargo, han sido políticos de partidos que tradicionalmente se han mostrado europeístas los que han inclinado la balanza en contra de la Constitución. Por un lado, desde las filas del centro-derecha se han oído voces alegando que el nuevo texto europeo ponía en jaque la soberanía francesa. Por otro lado, desde la izquierda se ha alertado sobre el peligro que la Constitución establecía sobre el ámbito social. En esta postura han coincidido comunistas, ecologistas y algunas figuras del socialismo, a pesar de que oficialmente éste último partido se mostró a favor del texto constitucional.

Esta división de opiniones francesa se diferencia de la postura holandesa más cercana al consenso a la hora de formar su opinión contraria a la Constitución. Esta situación ha provocado que, mientras la imagen de Francia como Estado importante de la Unión se ha visto debilitada, la de un país de tamaño medio como Holanda ha salido fortalecida (Sánchez-Gijón, 2005, p.23). Además, a diferencia del caso francés, en que la mayoría del “no” quedó consolidada a unos tres meses del referéndum, gran parte de los votantes neerlandeses optó por rechazar el Tratado constitucional pocos días antes de la consulta (Secretaría de Estado para la Unión Europea, 2006, p. 16).

En efecto, los ciudadanos de los Países Bajos apreciaban en el texto constitucional una amenaza al estilo de vida holandés. Se trata del Estado miembro que mayor aportación per

²³ La incorporación de los países del este europeo otorga una nota particularmente distintiva al “no” francés, pues “en parte se ha votado contra ellos” (Sánchez-Gijón, 2005, p. 22).

cápita realiza a las arcas comunitarias, por lo que debe tenerse presente la valoración que los holandeses podían hacer del establecimiento del euro como moneda única, teniendo en cuenta datos como el probablemente no adecuado tipo de cambio establecido en su día o la falta de cumplimiento del pacto de Estabilidad por Francia y Alemania (Donnelly, 2005, p. 4). Por otro, la sociedad holandesa se encontraba conmocionada tras el asesinato del cineasta Theo van Gogh a manos de un fanático religioso musulmán y por la persecución que por parte de los islamistas estaba sufriendo una diputada considerada anti-musulmana por la defensa de los derechos de la mujer en el Islam.

Los nuevos Estados miembros requieren de fuertes ayudas económicas que deben financiar los anteriores quince miembros. Lo mismo sucede con los candidatos y con Turquía, país musulmán. Los holandeses han considerado que la Constitución Europea, en cuanto texto fundamental que había de regular la futura Unión, podría no ser la solución adecuada a los peligros advertidos. En ello, tuvo peso especial la apreciación de una pérdida de soberanía en materia de inmigración, precisamente cuando entre la población holandesa se había generalizado la idea de que la Unión no estaba haciendo lo necesario para controlar la inmigración. Finalmente, también debe considerarse la posibilidad de un voto de castigo contra el Gobierno, si bien no con la entidad que caracterizó el caso francés (Keohane, 2005).

Como se ve, es posible defender que las negativas de los referendos francés y neerlandés no suponen un rechazo directo al texto de la Constitución Europea. En este sentido, constituyen problemas nacionales provocados por una coyuntura económica y social desfavorable en la que han influido no sólo argumentos europeos como la ampliación o el euro, sino también otros internacionales como la globalización o el terrorismo internacional. Es cierto que en la medida en que son problemas de Estados miembros son problemas europeos, pero no al revés. No se trataría, por lo tanto, de complicaciones fundamentadas en el texto sino en el contexto, en el proceso político, ante “la percepción de que el sistema político europeo actual no resuelve los problemas concretos reales de los europeos”, en definitiva, el rechazo fue “un ‘no’ a lo que había y no a lo que viene” (Aldecoa, 2006, pp. 4 y 5).

En el Reino Unido el proceso de ratificación fue aplazado indefinidamente. El Gobierno laborista consideró que los casos francés y holandés se repetirían en su país. Y ello a pesar de que las encuestas iniciales no mostraban un “no” rotundo a la Constitución, algo que en parte se había logrado gracias a la campaña en favor del “sí” promovida por el propio Gobierno británico. La razón se fundamenta en el hecho de que el Tratado constitucional era presentado, precisamente, como un Tratado internacional, descartando su naturaleza constitucional, lo que trataba de evitar los temores a la pérdida de soberanía por parte de los británicos. No obstante, dicha estrategia es criticable puesto que no se estaba realizando la labor fundamental, es decir, informar del contenido de la Constitución (Donnelly, 2005).

La decisión sobre el proceso de ratificación en el Reino Unido es el reflejo de las consecuencias de las dos negativas analizadas. No obstante, en otros países se temía un aumento de la postura contraria al texto constitucional entre la opinión pública por el “contagio” derivado de aquéllas. Ello puede deberse a que los partidarios del “sí” habían exagerado

diversos aspectos de la Constitución, virtudes de la misma que magnificadas en exceso llevaron a que los partidarios del “no” presentasen una visión muy distinta. Por un lado, los euroescépticos argumentaban que el texto suponía una pérdida de soberanía de los Estados, así como que la identidad nacional quedaba diluida; por otro, los partidarios de “más Europa” o de “otra Europa” argumentaban que la realidad de las novedades era más modesta por cuanto que muchos de los avances teóricos tenían pocas posibilidades de desarrollarse en la práctica²⁴.

El temor al “contagio” de los argumentos utilizados en Francia y Países Bajos también se fundamentaba en el hecho de que la Constitución facilitaría la ampliación a otros países del este de Europa y a Turquía, lo que supondría un elevado coste económico para los anteriores quince Estados miembros. Una variante de este argumento, utilizado en los nuevos países miembros que habían ingresado en 2004, consistía en alertar sobre el hecho de que nuevas ampliaciones favorecidas por la entrada en vigor de la Constitución haría perder a dichos Estados parte de las ayudas económicas que estaban recibiendo desde su adhesión. Es de destacar las reticencias que mostraron la República Checa –país que fue suavizando su postura– y, especialmente, Polonia. Este país, bajo mandato de los gemelos Kaczynski, ha llegado a desarrollar una política antieuropea.

En todo caso, un argumento presente en todos los Estados miembros que ha contribuido a que parte de la población se haya manifestado en contra de la Constitución ha sido la falta de una información adecuada sobre la misma. Las campañas elaboradas con el objetivo de dar a conocer el contenido del Tratado constitucional resultaron poco positivas, por cuanto que presentaban una imagen muy superficial del mismo. Ello, a su vez, contribuyó a que aquellos que se sienten insatisfechos con la Unión actual no apreciaran en la Constitución el instrumento necesario para avanzar en el proceso de integración europea, por cuanto que algunos relevantes ámbitos parecían no tener acomodo en la misma.

A este respecto, resulta paradójico que muchos de los ciudadanos que se han pronunciado en las consultas realizadas, lo han hecho en contra de un texto que, precisamente, incrementa los elementos de representación y participación de la ciudadanía europea, como son el refuerzo del Parlamento Europeo, el papel de los parlamentos nacionales o el derecho de iniciativa. Posiblemente haya tenido mucho peso el hecho de que en casos anteriores no se haya solicitado su opinión con respecto a relevantes asuntos como la implantación del euro, la ampliación o, incluso, sobre si deseaban una Constitución (Clerck, 2005, p.2).

Finalmente, los ciudadanos que se han preocupado de acercarse al Tratado constitucional se han encontrado con un texto muy extenso y complicado, difícil de entender y poco accesible. Los que han conseguido leerlo no han apreciado en su contenido la existencia de nada que les hubiera podido convencer de que votar “no” fuera a cambiar sustancialmente

²⁴ Precisamente, con relación a estos últimos, Santiago Petschen critica la actitud bastante generalizada de calificar de antieuropeístas a todos los que han promovido el “no” a la Constitución, cuando muchos de ellos son partidarios de la integración europea, si bien consideran que el Tratado constitucional no es el mejor instrumento para avanzar en ella (Petschen, 2005, p. 81).

sus vidas (Martín y Pérez de Nanclares, 2005, p. 2) Como consecuencia de todos los argumentos hasta ahora expresados, ha crecido notablemente la distancia entre los ciudadanos europeos y las instituciones de la Unión, especialmente con respecto de aquellas por ellos elegidas directa (Parlamento Europeo) o indirectamente (Consejo).

5. La salida a la crisis sin contar con la ciudadanía.

5.1. El período de reflexión y las negociaciones sobre las perspectivas financieras

Tras los dos rechazos en Francia y Holanda, la ralentización del ritmo del proceso de ratificación y la constatación de la existencia de un elevado nivel de rechazo a la Constitución en diferentes Estados miembros, quedó patente que el Tratado constitucional no entraría en vigor en la fecha prevista (noviembre de 2006).

El Consejo Europeo celebrado en Bruselas los días 16 y 17 de junio de 2005 abrió un período de reflexión para encauzar nuevamente el proceso de integración europea y superar la situación de desánimo existente. Dicha situación había incrementado el pesimismo en el proceso de integración europea y acentuado sus límites, si bien tenía “aspectos positivos pues redimensiona el debate sobre la Unión Europea en unos términos más realistas, abandonando terrenos más simbólicos” (Olesti, 2005, p. 10).

Para ello, era (y sigue siendo) necesario ofrecer a la ciudadanía una visión solvente de la realidad de la Unión Europea, especialmente tratando de compensar la imagen que en materia económica han explotado asiduamente los gobernantes nacionales referida a que la Unión es la culpable de todos los males (reestructuraciones industriales, mineras o agrícolas, limitación del gasto público, etc.), mientras ellos cosechan como propios méritos cuyo artífice es en realidad la propia Unión Europea (financiación de infraestructuras, estabilidad monetaria, protección del medio ambiente, etc.) (Martín y Pérez de Nanclares, 2005, p. 4). Se trataba de superar la crisis de confianza que sufre la ciudadanía con respecto a la Unión y de lograr que los ciudadanos europeos sean conscientes de las ventajas de vivir en el interior de un “espacio privilegiado para la esperanza humana”, expresión recogida en el preámbulo de la Constitución (Mattera, 2005, p. 695).

La presidencia británica del segundo semestre de 2005 pareció limitarse a dejar pasar el tiempo. La situación existente conformaba un escenario que facilitaba la asunción por parte del Reino Unido del liderazgo de una Unión Europea en crisis. Sin embargo, los atentados de julio en Londres y la preocupación por la situación de Irak conllevaron que los asuntos europeos fuesen marginados. Ahora bien, es posible que el Gobierno británico hubiese optado por evitar una batalla entre las dos maneras de ver el modo de salir de la crisis. Por un lado, el grupo compuesto por Reino Unido, Polonia y la República Checa y a la que podrían unirse los países bálticos y los nórdicos, que se decantaría a favor de una Unión más diversa y económicamente más liberal. Por otro lado, el grupo liderado por Francia, que incluiría a Alemania, Italia, España, Bélgica Luxemburgo y Portugal, proclive a un elevado nivel de protección social.

Es posible que la situación descrita constituya la mayor crisis que le ha tocado sufrir al proceso de integración europea. El bloqueo constitucional ha sido una cuestión fundamental, pero a ello se ha sumado lo dificultoso de las negociaciones sobre las perspectivas financieras. Se trataba, en definitiva, de una crisis que afecta al futuro de la Unión, al desarrollo del proceso de integración²⁵.

El primer paso en la superación de la crisis llegó con el acuerdo sobre las perspectivas financieras logrado en el Consejo Europeo de Bruselas de 15 y 16 de diciembre de 2005. Son muchos los aspectos negativos del acuerdo –de ahí que el Parlamento Europeo se mostrase inicialmente en contra del mismo–, como la reducción del gasto de la Unión, la continuidad de un modelo del gasto anclado en el pasado o la resignación de los países más pobres ante el dominio de la negociación por parte de los grandes. Ello reflejaba que el método de negociación presupuestario estaba agotado desde el punto de vista de los intereses de la Unión en su conjunto. No obstante, el logro del acuerdo tiene un significado relevante pues fue obtenido en una situación de grave crisis (Torreblanca, 2005, p. 1). De este modo, se cerraba uno de los frentes abiertos de la Unión, contribuyendo a desbloquear el proceso de ratificación de la Constitución.

Logrado el acuerdo financiero, el Parlamento Europeo se pronunció sobre el período de reflexión y el debate sobre el futuro de la Unión²⁶, mostrándose a favor del Tratado constitucional al solicitar que “se haga todo lo posible para garantizar que la Constitución entre en vigor en el año 2009”. La institución consideraba que el período de reflexión debía servir para reactivar el proyecto constitucional por medio de un amplio debate público sobre el futuro de la integración europea, dirigido a “clarificar, profundizar y democratizar el consenso sobre la Constitución, responder a las críticas y encontrar soluciones en los casos en que no se hayan satisfecho las expectativas”, entre las que destacan las cuestiones de naturaleza económica.

Es de destacar el papel desarrollado por la canciller alemana Angela Merkel, quien facilitó el consenso para lograr el acuerdo sobre las perspectivas financieras al acercar las posturas entre Blair y Chirac. Dicho protagonismo pasaba a ser fundamental también en el plazo inmediato, pues el gobierno alemán hizo pública su intención de revivir el proceso de ratificación de la Constitución. En un principio, su plan consistía en añadir al texto constitucional una declaración sobre la dimensión social de Europa durante la presidencia alemana en el primer semestre de 2007 y tratar de lograr así su entrada en vigor. Las autoridades portuguesas, a quienes correspondía la siguiente presidencia, hicieron público que coincidían con el gobierno alemán en dicho objetivo.

²⁵ En opinión de Jacques Delors la situación de crisis reflejaba que la construcción europea, tal y como fue concebida por los *padres de Europa* (en alusión a Monnet, De Gasperi, Schuman y otros), se ha terminado. Ello se debe a que la crisis es en realidad triple: crisis existencial y de legitimidad que refleja una tensión entre lo global (con dicha base razonan los actores políticos, económicos y sociales) y lo local (en referencia a la ciudadanía), crisis de planteamiento de la construcción europea reflejada en una mala programación de la ampliación, y crisis como consecuencia de las divergencias existentes en cuanto a los grandes objetivos de Europa (Delors, 2005, p. 709).

²⁶ Parlamento Europeo (2006), *Resolución sobre el período de reflexión: la estructura, los temas y el contexto de una evaluación del debate sobre la Unión Europea* (2005/2146(INI)), de 19/01/2006.

Previamente, les tocó a las presidencias austriaca y finlandesa ir preparando el camino, las cuales actuaron en tres niveles: provocar un gran debate europeo con los ciudadanos, los Estados y las instituciones; insistir en hacer progresos en los temas socio-económicos que en mayor medida afectan a los ciudadanos; y hacer más visibles ante éstos los logros y las ventajas de pertenecer a la Unión, especialmente en el ámbito económico. Ello cobraba especial relevancia cuando, como ya se ha dicho, a diferencia del consenso que en su día existió en torno a objetivos como el mercado interior o la moneda única, existían profundas contradicciones entre los Estados miembros –y entre sus ciudadanos– en relación con el modelo económico y social a desarrollar en el seno de la Unión. A este respecto, el Consejo Europeo de Bruselas celebrado los días 23 y 24 de marzo de 2006 insistía en la aplicación de la Estrategia de Lisboa renovada, estableciendo medidas determinadas para impulsar el crecimiento y el empleo. La reflexión sobre el modelo socio-económico europeo constituyó, asimismo, uno de los bloques fundamentales de discusión en el foro interparlamentario que se desarrolló en Bruselas en mayo y en el que participaron representantes del Parlamento Europeo y de los parlamentos nacionales de todos los Estados miembros. Parecía que las autoridades nacionales y de la Unión habían decidido atender los ámbitos de mayor interés para la ciudadanía.

5.2. El abandono de la Constitución.

En cuanto Alemania asumió la Presidencia, la canciller Angela Merkel hizo pública su intención de mantener por todos los medios la sustancia del Tratado constitucional. Su idea era seguir la línea mayoritaria, la que representan los dieciocho países que ya habían ratificado la Constitución, siendo conscientes de la necesidad de buscar el equilibrio con los intereses de Francia y Holanda y el escepticismo de Reino Unido, Polonia y República Checa, lo que suponía rebajar las expectativas.

No obstante, ante la constatación de que la falta de confianza entre gobernantes y gobernados y el miedo de los ciudadanos a perder el nivel de vida que se considera casi un derecho adquirido persistían²⁷, las autoridades germanas establecieron como prioridades de la Presidencia de la Unión, no sólo la continuación del proceso constitucional, sino también la viabilidad del modelo económico y social europeo²⁸.

Para la Presidencia alemana el Tratado constitucional conllevaba una Unión Europea más democrática, eficiente y transparente. Su apuesta por la Constitución reflejaba que la misma era considerada el instrumento idóneo para hacer frente a los retos que la globalización supone para la Unión, los cuales determinarán la mencionada viabilidad del modelo económico y social europeo, destacando el objetivo europeo de lograr un comercio internacional sostenible, eficiente y justo.

²⁷ Problemas, por lo tanto, que no eran exclusivos de Francia, “sino que se extienden en mayor o menor grado por todo el continente” (Enrique de Ayala, 2006, p.15).

²⁸ Germany 2007 – Presidency of the European Union, “*Europe – succeeding together*” Presidency Programme (www.eu2007.de).

La posición de Merkel se concretó en la defensa de un “tratado de bases” (evitando el término “Constitución”) que daría prioridad a las reformas institucionales, sin excluir la posibilidad de contener la esencia de las políticas comunes. Para facilitar la aprobación de franceses y holandeses se barajó la inclusión de algunas cuestiones como ámbitos del espacio social europeo o los criterios de adhesión. Podrían incluso añadirse asuntos “que se han demostrado necesarios, bien para asegurar su aceptación por los ciudadanos de todos los Estados miembros, bien por su evolución en estos últimos tres años, y que probablemente no susciten el rechazo de nadie”, como sería la mejora de la redacción de políticas de alto contenido económico como las relativas a la energía, el cambio climático y la inmigración (Enrique de Ayala, 2007, p. 20).

Siguiendo la línea marcada por Alemania, la declaración emitida por los Jefes de Estado y de Gobierno el 25 de marzo de 2007, con ocasión del quincuagésimo aniversario de la firma de los Tratados de Roma, recordó que el modelo europeo de sociedad aúna el éxito económico y la responsabilidad social, el cual ha de seguir siendo preservado para el futuro. La Declaración citaba dos fundamentos para ello. Por un lado, el mercado común y el euro, elementos que fortalecen la Unión y que posibilitan amoldar a los valores europeos la creciente interdependencia económica mundial y la cada vez más intensa competencia que reina en los mercados internacionales. Por otro lado, el conocimiento y la competencia de las gentes de Europa, que constituyen los fundamentos del crecimiento, el empleo y la cohesión social.

La Declaración de Berlín finalizaba estableciendo que se mantiene “el empeño de dotar a la UE de fundamentos comunes renovados de aquí a las elecciones al Parlamento Europeo de 2009”. De este modo, “ponía de relieve la necesidad de encontrar una solución al *impasse* constitucional especificando el plazo para hacerlo” (Martín y Pérez de Nanclares, 2007, p. 16). Ahora bien, ni siquiera mencionaba el Tratado constitucional como la solución para ello, de modo que la Constitución Europea quedaba finalmente abandonada.

La declaración de Berlín reflejaba la apuesta manifiesta de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la Unión por proseguir profundizando en la vía de la integración. Desgraciadamente, también suponía que dicho objetivo requería un instrumento menos ambicioso que la Constitución para mantener unido al grupo de veintisiete países. Finalmente, y lo que es todavía peor, dejaba entrever el camino que los Estados miembros seguirían para salir de la crisis: evitar en lo posible un proceso de ratificación del nuevo texto a elaborar basado en la consulta popular, recurriendo a la vía parlamentaria. Se pretendía buscar la mejor reforma posible para todos pero sin contar con los ciudadanos. Volvía aquello de “todo por el pueblo pero sin el pueblo”.

5.3. Fin de la crisis con el Tratado de Lisboa

El Consejo Europeo celebrado los días 22 y 23 de junio de 2007 acordó convocar una Conferencia Intergubernamental para elaborar dos tratados que reformasen el TUE y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE). Como se ve, se evitaba la convocatoria

de una Convención y se abandonaba la posibilidad de realizar un único texto al estilo de la Constitución.

El 23 de julio comenzaron los trabajos de la CIG, los cuales se desarrollaron a un ritmo vertiginoso. La razón principal consiste en que el fundamento de los trabajos lo constituyó el texto de la Constitución y las negociaciones se centraron en los recortes a realizar para lograr el consenso, si bien es cierto que se realizó alguna incorporación. Antes de finalizar el verano la comisión de juristas nombrada al efecto ya disponía de un primer proyecto que fue analizado en la reunión informal de los ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros a comienzos de septiembre. La presidencia portuguesa de la Unión realizó las oportunas consultas logrando el acuerdo poco después, de modo que los documentos fueron aprobados en el Consejo Europeo extraordinario de mediados de octubre de 2007.

El 13 de diciembre se firmó en Lisboa el Tratado que lleva por nombre el de la capital portuguesa (DOCE C 306, de 17 de diciembre de 2007). El nuevo texto modifica los Tratados actualmente vigentes, de modo que en enero de 2009, tras el oportuno período de ratificación, puedan entrar en vigor el nuevo TUE y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) que sustituirá al actual TCE.

Es indudable que la mayor virtud del Tratado de Lisboa consiste en que ha rescatado a la Unión del estancamiento en que se encontraba desde los referendos negativos de mayo y junio de 2005. Lo cierto es que el nuevo texto demuestra que es posible alcanzar acuerdos entre veintisiete gobiernos con prioridades europeas dispares. Ahora bien, este positivo dato no puede ocultar la enorme complejidad del Tratado y, especialmente, el método seguido para negociar y acordar el contenido del mismo.

En efecto, aunque contiene la mayor parte de lo recogido en la fallida Constitución – entre lo que se encuentra la normativa económica analizada–, el Tratado de Lisboa resulta menos ambicioso en su espíritu. No olvidemos que aquélla pretendía una simplificación de la reglamentación de la Unión, haciendo las normas comunitarias comprensibles a los ciudadanos y lograr así reducir la distancia entre las instituciones europeas y la ciudadanía, a fin de paliar el creciente déficit de legitimidad social del proceso de integración europea. El camino seguido para la aprobación del nuevo Tratado ha supuesto la vuelta a una concepción elitista y escasamente democrática de dicho proceso. En el momento en que la Unión más poder ostenta y en el que, por ello y por tratarse de una organización fundamentada en los principios democráticos, está obligada a responder con mayor compromiso y diligencia a las demandas ciudadanas vinculadas a cuestiones esenciales de su vida cotidiana como el empleo, la seguridad, el medio ambiente o la inmigración, se ha optado por dejar de lado a la ciudadanía.

No sólo el proceso de elaboración del Tratado ha excluido la participación ciudadana, sino que se ha llegado a un compromiso para evitar tener que recurrir a la consulta popular en la ratificación que cada Estado miembro debe realizar tras la firma de Lisboa. De este modo, con la excepción de los países que por ley debe someter la cuestión a referéndum, la mayoría de los miembros de la Unión optan por el trámite parlamentario en la ratificación nacional.

Como se ve, se ha descartado la Convención para la elaboración del Tratado y el referéndum para su ratificación. En el primer caso, pudiera pensarse que, dado que se ha tratado de “salvar” el mayor contenido posible de la Constitución que se aprobó sobre el proyecto elaborado por la Convención Europea de 2003, no había por qué volver a convocar a ésta. No obstante, tampoco hubiese estado de más conocer la opinión de la sociedad civil sobre lo que “salvar” o “descartar” de la Constitución. En el segundo caso, las consideraciones dan lugar a ideas “peligrosas”. Está claro que se querían evitar situaciones como las generadas por los “noes” de Francia y Países Bajos, pero recurrir al “by-pass” de evitar los referendos para la ratificación parece excesivo. Más aún cuando se intuye que en esta decisión subyace el hecho de que los políticos no han sabido hacer llegar los avances que el texto tiene para el futuro de Europa y de sus ciudadanos, así como que los peligros de la ampliación no son tales, vista la realidad. Si el Tratado es bueno para la ciudadanía, qué menos que explicar su contenido como es debido y solicitar su aprobación. Pero no, ha resultado más sencillo convencerse mutuamente de no consultar al pueblo²⁹.

6. Conclusión.

Aún con sus “peros”, la Constitución Europea representaba un avance notable en el proceso de integración europea. La relevancia del texto constitucional es patente aunque no haya entrado en vigor, pues su impronta ha quedado definitivamente reflejada en el Tratado de Lisboa y queda para futuras reformas que se realicen en el proceso de integración europea. Así, no cabe una vuelta atrás en los avances que aporta la Constitución en términos de democratización, más aún cuando la crisis que ha vivido la Unión se debe al alejamiento de la misma con respecto a la ciudadanía.

No obstante, debe profundizarse en la vía que planteó la Presidencia alemana de la Unión pero que los veintisiete no han seguido para salir de la crisis. La misma pasa por implicar de un modo más directo a los ciudadanos en el proceso de construcción europea. Hasta ahora no se ha hecho así y su consecuencia se materializó en el resultado de los referendos de Francia y de Holanda, así como en las encuestas sobre intención de voto que se publicaron en otros países donde se recurre a ratificación popular.

La necesidad de involucrar a la ciudadanía pasa por otorgar una información veraz de lo que supone ser parte integrante de la Unión Europea: de los beneficios políticos y económicos que ello conlleva y de los esfuerzos –no lo olvidemos– que deben realizarse para poder disfrutar tales beneficios. Los políticos nacionales deben mostrar a sus ciudadanos de manera honesta y sincera una línea divisoria clara entre las cuestiones puramente internas y las comunitarias. Al mismo tiempo, las autoridades de la Unión, en estrecha colaboración con

²⁹ Santiago Pestchen se mostraba partidario de introducir el referéndum para el conjunto de la Unión a la hora de aprobar el texto de la reforma, no en vano se trata de un instrumento común entre los Estados miembros: nueve de los diez países que ingresaron en 2004 lo utilizaron para la adhesión y ocho de los quince miembros anteriores lo previeron para ratificar la Constitución. Sobre este supuesto, destaca el autor que “al no haberlo querido introducir para todos, se han tenido que tragar el resultado negativo del referéndum francés con efecto para toda la Unión Europea” (Pestchen, 2007, p. 7).

las de los propios Estados miembros, han de presentar de manera adecuada los aspectos económicos de lo que supone ser miembro de la Unión, los resultados efectivos de la ampliación hacia el este, así como el contenido real del nuevo Tratado. Sólo de esta manera la ciudadanía podrá apreciar qué significado efectivo tiene la normativa fundamental europea, pudiendo crearse así una opinión veraz, al margen de los riesgos y miedos que hasta ahora han venido generándose al mezclarse el debate constitucional con ciertas consecuencias económicas de una ampliación de la Unión mal presentada.

La conclusión es sencilla: si no se cuenta con los ciudadanos para avanzar en la profundización de la integración europea, éstos se alejarán definitivamente de la Unión y sin ellos, fundamento de una organización democrática, será imposible proseguir con un proyecto que ha dado a los europeos más de medio siglo de prosperidad económica y social y, lo que es más importante, de convivencia pacífica.

Bibliografía

- AA.VV. (2004), *Gaceta Sindical Reflexión y Debate. La ampliación de la UE*, Confederación Sindical de Comisiones Obreras, Madrid.
- Aldecoa Luzárraga, F. (2004), "Comentarios al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa: ¿Qué es? ¿Un Tratado o una Constitución?", en su edición del *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, Biblioteca Nueva y Real Instituto Elcano, Madrid.
- Aldecoa Luzárraga, F. (2006), "El proceso político europeo en la laberíntica ratificación del Tratado Constitucional", *Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano*, nº 3, www.realinstitutoelcano.org (diciembre de 2007).
- Bogdandy, A. Von (2005), "The Prospect of a European Republic: What European Citizens are Voting on", *Common Market Law Review*, vol. 42, nº 4, pp. 913-941.
- Clerck, J. de (2005) "The paradox of European Democracy – reflections on a 'Plan D' for the EU", *Centre for European Policy Studies – Commentaries*, www.ceps.be (diciembre de 2007).
- Delors, J. (2005), "L'Unité de l'Europe: un projet pour le XXI^e siècle" (Lección Magistral para la apertura de la sesión académica 2005/2006 del Colegio Europeo de Parma, 5/11/2005), *Revue du Droit de l'Union Européenne*, nº 4, p. 5-11.
- Donnelly, B. (2005) "Constitution or Constitutional Treaty?", *Federal Trust Policy Commentary*, núm. 14, www.fedtrust.co.uk (diciembre de 2007).
- Enrique de Ayala, J. (2006), "Horas bajas. Resurge la defensa de los intereses nacionales", *Política Exterior*, vol. XX, nº 111, p. 13-20.
- Enrique de Ayala, J. (2007), "¿Aniversario feliz? La construcción europea cumple 50 años", *Política Exterior*, vol. XXI, nº 116, p. 11-20.
- Faramiñán Gilbert, J. M. (2005), "Comentarios sobre la Constitución Europea", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 9, www.reei.org (diciembre de 2007).
- Gallastegui, M. C. (2004), "La dimensión económica y social de la Unión", en Sodupe Corcuera, K. (director), García Lupiola, A. y Moure Peñín, L. (coordinadores), *La Constitución Europea. Un análisis de sus aspectos fundamentales*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao, pp. 133-158.
- García-Valdecasas, I. (2005) "El rechazo al proyecto de Constitución Europea: un análisis retrospectivo", *Análisis del Real Instituto Elcano*, nº 159, www.realinstitutoelcano.org (diciembre de 2007).

- Germany 2007 – Presidency of the European Union, “*Europe – succeeding together*” *Presidency Programme*, www.eu2007.de.
- Jáuregui Bereciartu, G. (2004), “El proceso constituyente de la UE: de las Comunidades Europeas a la Constitución Europea”, en Sodupe Corcuera, K. (director), García Lupiola, A. y Moure Peñín, L. (coordinadores), *La Constitución Europea. Un análisis de sus aspectos fundamentales*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao, pp. 15-49.
- Jiménez Asensio, R. (2004), “El Proyecto de ‘Constitución Europea’ y el sistema de fuentes del Derecho”, en Alberti Rovira, E. (dir.) y Roig Molés, E. (coord.), *El Proyecto de nueva Constitución Europea. Balance de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa*, Tirant lo Blanch – Fundació Carles Pi Sunyès, Valencia, pp. 265-325.
- Jiménez-Ridruejo Ayuso, Z. (2005), “La ampliación de la UE: efectos sobre la economía española”, *Revista de Estudios Europeos*, núm. 41, pp. 3-34.
- Jimeno Serrano, J. F. (2003), “La ampliación de la Unión Europea y el mercado de trabajo”, en Federación de Cajas de Ahorro Vasco-Navarras (editora), *La ampliación europea: desafíos y oportunidades*, FCAVN, Vitoria-Gasteiz, pp. 133-142.
- Keohane, D. (2005) “Don’t forget the dutch referéndum”, *Centre for European Reform-Briefing Note*, www.cer.org.uk (diciembre de 2007).
- Král, D. (2005), *The Constitution is Dead. Long Live the Treaty of Nice?*, EUROPEUM-Institute for European Policy, www.europeum.org (diciembre de 2007).
- López Escudero, M. (2003), “La política comercial de la Unión Europea ampliada”, en Federación de Cajas de Ahorro Vasco-Navarras (editora), *La ampliación europea: desafíos y oportunidades*, FCAVN, Vitoria-Gasteiz, pp. 53-64.
- López Garrido, D. (2005), *La Constitución Europea. Estudio. Texto completo. Protocolos y Declaraciones más relevantes*, Editorial Bomarzo, Albacete.
- Maestro Buelga, G. (2006), “El impacto de la ampliación de la UE sobre el modelo social europeo”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, año 10, núm. 23, pp. 7-45.
- Marhold, H. (2005) “L’exception franco-néerlandaise et les raisons profondes du ‘non’ français”, *L’Europe en formation*, nº 2.
- Martín y Pérez de Nanclares, J. (2005) “Tiempo para la reflexión: sobre el error de haber llamado Constitución a lo que es un Tratado internacional”, *Revista General de Derecho Europeo*, nº 8, www.iustel.com (diciembre de 2007).
- Martín y Pérez de Nanclares, J. (2007), “Soluciones al actual impasse constitucional en la Unión Europea: la opción del Tratado reducido”, *Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano*, nº 16, www.realinstitutoelcano.org (diciembre de 2007).
- Mattera, A. (2005), “Il n’y a de défaites que celles que l’on accepte” (editorial), *Revue du Droit de l’Union Européenne*, nº 4, p. 693-708.
- Moltó Calvo, M. A. (2003), “Los retos económicos en una Europa ampliada”, en Federación de Cajas de Ahorro Vasco-Navarras (editora), *La ampliación europea: desafíos y oportunidades*, FCAVN, Vitoria-Gasteiz, pp. 93-102.

- Olesti Rayo, A. (2005), "El futuro de la Unión Europea entre la adhesión de nuevos Estados y las perspectivas financieras", *Revista electrónica de estudios internacionales*, nº 10, www.reei.org (diciembre de 2007).
- Petschen, S. (2005) "Aceptar el fracaso", *Política Exterior*, vol. XIX, nº 106, p. 77-90.
- Pestchen, S. (2007), "Crisis constitucional, Declaración de Berlín y espíritu europeo", *Análisis del Real Instituto Elcano*, núm. 50, www.realinstitutoelcano.org (diciembre de 2007).
- Rodríguez Rodríguez, D. (2003), "La ampliación de la Unión Europea: efectos comerciales", en Federación de Cajas de Ahorro Vasco-Navarras (editora), *La ampliación europea: desafíos y oportunidades*, FCAVN, Vitoria-Gasteiz, pp. 163-172.
- Sánchez-Gijón, A. (2005) "Consecuencias del 'no'. Después de beber la triaca", *Política Exterior*, vol. XIX, nº 106, p. 21-26.
- Secretaría de Estado para la Unión Europea, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2006), "El futuro de la Unión Europea: Informe del Gobierno al Congreso de los Diputados", *Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano*, nº 2 www.realinstitutoelcano.org (diciembre de 2007).
- Torreblanca, J. I. (2005), "Las perspectivas financieras 2007-2013 de la Unión Europea: Europa se amplía, el presupuesto se reduce", *Análisis del Real Instituto Elcano*, nº 154, www.realinstitutoelcano.org (diciembre de 2007).
- Védrine, H. (2005) "Liberar Europa del dogma europeísta. La necesaria vuelta a la realidad", *Política Exterior*, vol. XIX, nº 106, p. 9-12.